CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DE MARTINIQUE

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL
SESSION 2020 (Reportée en 2021)

Mardi 22 juin 2021

EPREUVE DE NOTE

SPECIALITE : ADMINISTRATION GENERALE

EPREUVE D'ADMISSIBILITE :

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale.

Durée : 4 heures
Coefficient : 4

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- ✓ Vous ne devez faire apparaître dans votre copie **aucun signe distinctif** tels que : paraphe, signature, initiales, numéro de convocation, votre nom ou nom fictif, nom de votre collectivité employeur, commune où vous résidez ou composez.
- ✓ Seules les références (nom de collectivité, titre de personne...) **figurant le cas échéant dans le sujet** peuvent apparaître dans votre copie.
- ✓ Seul l'usage d'un stylo non effaçable à encre noire ou bleue est autorisé (bille ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- ✓ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Le non respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Ce sujet comprend 39 pages, y compris celle-ci.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.

S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

Attaché territorial, vous êtes chargé de mission auprès du Directeur général des services (DGS) de la commune d'Admiville (78 000 habitants).

Lors de la campagne électorale des élections municipales, l'exécutif nouvellement élu s'est engagé à porter une ambition forte en matière d'éthique politique. L'équipe municipale souhaite renforcer l'exemplarité de la commune à ce sujet.

Dans cette perspective, le DGS vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur la déontologie et la transparence de la vie politique locale.

Liste des documents :

Document 1 : « Baromètre de la confiance/défiance politique » (extrait) - *SciencesPo Cevipof* - janvier 2019 - 1 page

Document 2 : Articles L.1111-1-1 et L. 2121-7 du Code général des collectivités territoriales - *Légifrance* - 1 page

Document 3 : « Génération transparence » - Romain Mazon - *LaGazette.fr* - 13 mars 2020 - 1 page

Document 4 : « Rendre plus éthique la vie politique locale » (extrait) - Laurianne Rossi, Aurore Granero, François Benchendick - *Observatoire de l'éthique publique* - 12 février 2020 - 7 pages

Document 5 : « René Dosière : "Le contrôle exhaustif n'existe pas pour les élus locaux" » - *Courrier des maires* - 3 janvier 2020 - 3 pages

Document 6 : « Municipales 2020 : 6 propositions pour renforcer l'intégrité de la vie publique locale » (extrait) - *Transparency International* - janvier 2020 - 6 pages

Document 7 : « Pour une déontologie partagée des agents et des élus - Étendre la compétence du référent déontologue aux élus locaux » (extrait) - Jean-François Kerleo et Elise Untermaier-Kerleo - *Observatoire de l'éthique publique* - 18 novembre 2019 - 4 pages

Document 8 : « Décision n°2013-676 DC du 9 octobre 2013. Loi relative à la transparence de la vie publique » (extraits) - *Conseil Constitutionnel* - 1 page

Document 9: « Pas de déontologue pour les élus locaux ! » - Elise Untermaier-Kerléo - *Actualité juridique. Collectivités territoriales - AJCT* - 21 janvier 2020 - 1 page

Document 10 : « Charte de l'élu local. Mode d'emploi et bonnes pratiques » (extrait) - *Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale* - 2020 - 5 pages

Document 11 : « Annexe : Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg » - adoptée par le Conseil municipal du 22 septembre 2014, modifiée par le conseil municipal en date des 26 janvier 2015, 28 mai 2018 et 24 juin 2019 - 3 pages

Document 12 : « Guide de la Loi engagement et proximité - Loi promulguée le 27 décembre 2019 » (extraits) - *cohesion-territoires.gouv.fr* - 21 janvier 2020 - 3 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

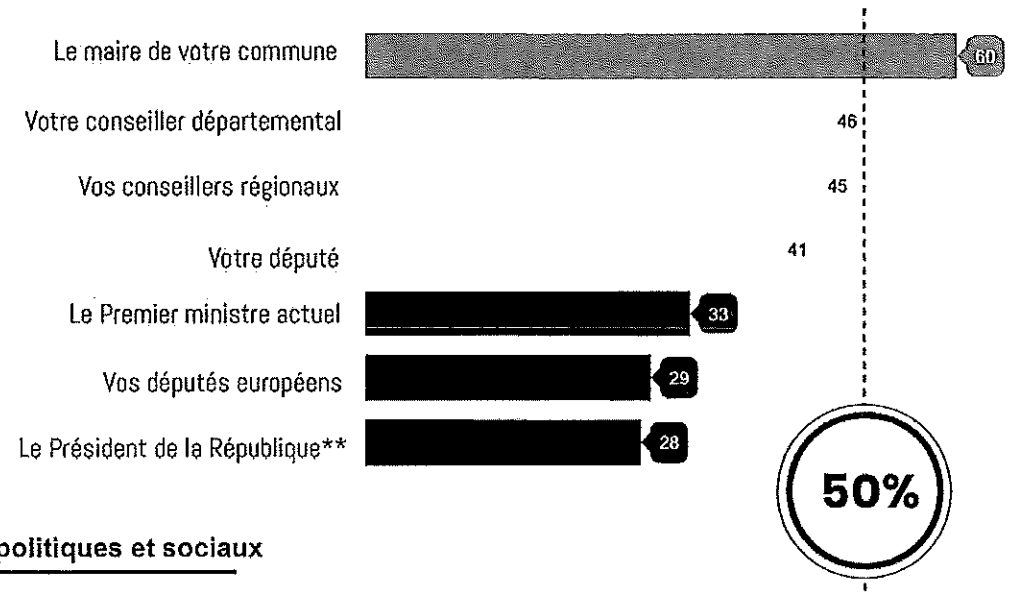
DOCUMENT 1

« Baromètre de la confiance/défiance politique » (extrait) – SciencesPo Cevipof - janvier 2019

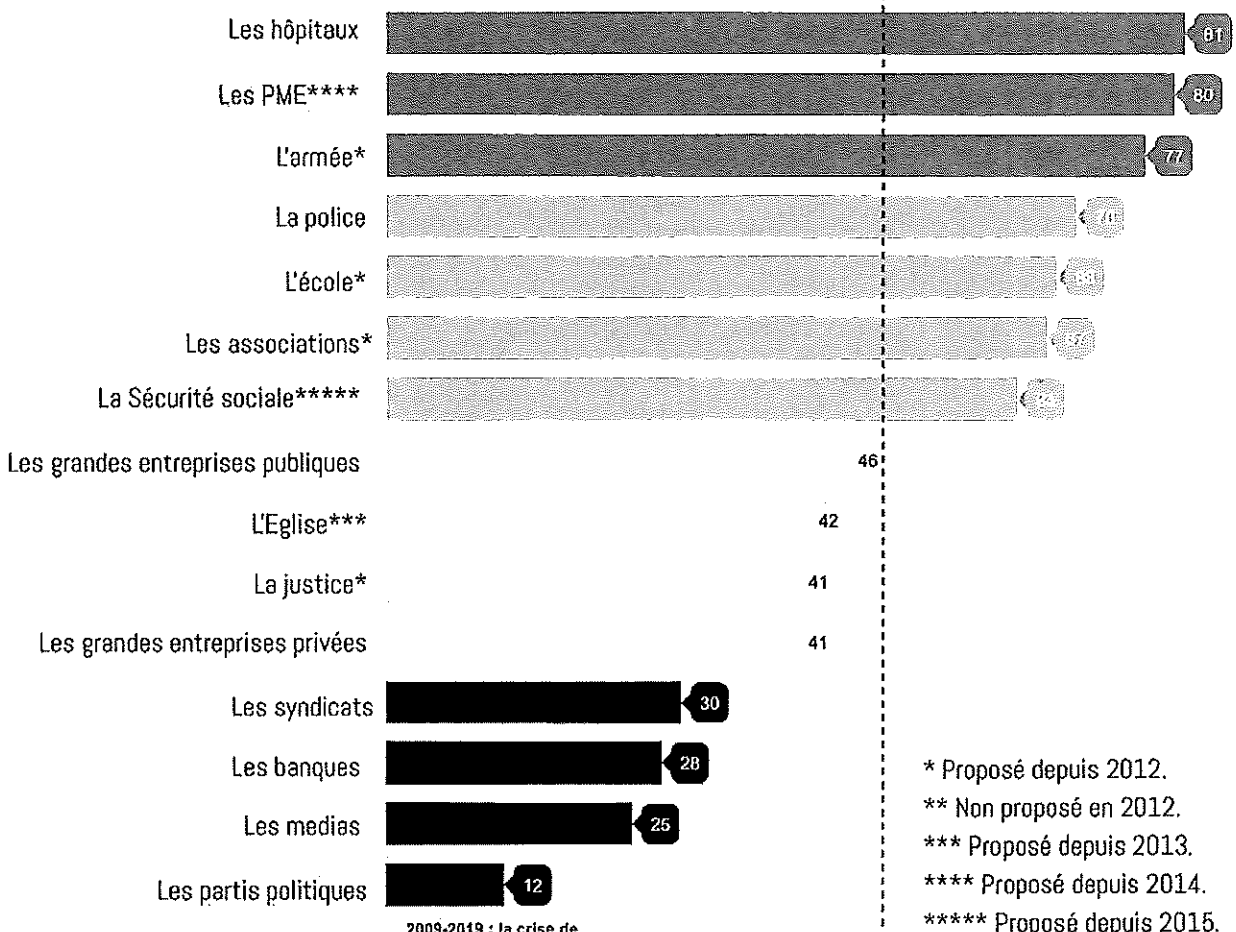
(...) 7. La confiance dans les acteurs

Au cours de la décennie écoulée, le rejet du politique a été net. Cependant, certains acteurs ont connu des niveaux de confiance supérieurs à 50% : un seul - le maire - du côté des acteurs élus ou de gouvernement, plusieurs du côté des acteurs sociaux et économiques comme les hôpitaux, les PME ou l'armée. Ces acteurs en faveur présentent des caractéristiques qui semblent être la source de la confiance ou du moins l'antidote à la défiance : assurer une fonction de proximité, mener une mission de protection, être bienveillant et être compétent. A l'inverse, les partis politiques, les medias, les banques et les syndicats sont les acteurs politiques et sociaux qui ont connu les plus bas taux de confiance au cours de la décennie 2009-2019.

Les acteurs élus et de gouvernement



Les acteurs politiques et sociaux



* Proposé depuis 2012.
** Non proposé en 2012.
*** Proposé depuis 2013.
**** Proposé depuis 2014.
***** Proposé depuis 2015.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Légifrance
Le service public de la diffusion du droit

Code général des collectivités territoriales

Version en vigueur au 02 avril 2015

Article L1111-1-1

Création LOI n°2015-366 du 31 mars 2015 - art. 2

Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la présente charte de l'élu local.

Charte de l'élu local

1. L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.

2. Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.

3. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.

4. L'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins.

5. Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.

6. L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné.

7. Issu du suffrage universel, l'élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et décisions pris dans le cadre de ses fonctions.

(...)

Code général des collectivités territoriales

Version en vigueur au 03 août 2019

Article L2121-7

Modifié par LOI n° 2019-809 du 1er août 2019 - art. 13

Le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre.

Lors du renouvellement général des conseils municipaux, la première réunion se tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet. Par dérogation aux dispositions de l'article L. 2121-12, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation est adressée aux membres du conseil municipal trois jours francs au moins avant celui de cette première réunion.

Lors de la première réunion du conseil municipal, immédiatement après l'élection du maire et des adjoints, le maire donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le maire remet aux conseillers municipaux une copie de la charte de l'élu local et du chapitre III du présent titre.

Le conseil municipal se réunit et délibère à la mairie de la commune. Il peut également se réunir et délibérer, à titre définitif, dans un autre lieu situé sur le territoire de la commune, dès lors que ce lieu ne contrevient pas au principe de neutralité, qu'il offre les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et qu'il permet d'assurer la publicité des séances.

Toutefois, dans une commune nouvelle régie par les dispositions du chapitre III du titre Ier du présent livre, le conseil municipal peut décider qu'une ou plusieurs de ses réunions auront lieu dans une ou plusieurs annexes de la mairie, sous réserve que, chaque année, au moins deux de ses réunions se tiennent à la mairie de la commune nouvelle. Le public est avisé de cette décision par tout moyen de publicité au choix du maire, au minimum quinze jours avant la tenue de ces réunions.

la gazette.fr

DOCUMENT 3

[EDITORIAL] MUNICIPALES

Génération transparence

Publié le 13/03/2020 • Par Romain Mazon • dans : France

Fotolia

La crise de vocation des maires n'aura pas l'ampleur que certains craignaient il y a quelques mois. Deux tiers des édiles en place ont en effet remis leur écharpe en jeu.

La crise de vocation des maires n'aura pas l'ampleur que certains craignaient il y a quelques mois. Deux tiers des édiles en place ont en effet remis leur écharpe en jeu. Mais qu'ils soient nouveaux ou réélus, les maires, et plus largement l'ensemble des élus locaux, devront s'acculturer aux nouvelles règles de transparence et de probité. Il faudra prendre le pli très vite, dès la séance d'installation du conseil municipal, puisque le maire devra donner lecture de la charte de l'élu local, introduite à l'article L.1111-1-1 du code général des collectivités territoriales en 2015 par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015.

Arsenal éthique

Bien que « charte », elle est plus qu'un symbole. Et les élus locaux doivent prendre ce texte, et les sept principes qu'il édicte, au sérieux. Elle vient compléter l'arsenal éthique et déontologique que la France déploie depuis les lois « Sapin 1 » (1993), puis « Sapin 2 » (2016), en passant par la loi relative à la transparence de la vie publique de 2013 ou le récent décret du 22 janvier 2020 qui élargit le nombre de directeurs généraux concernés par une déclaration d'intérêts. Pour la SMACL et le SNDGCT, qui viennent d'en éditer un « mode d'emploi », elle doit être vue comme un outil de protection pour tous les élus.

Grand écart

À ceci près que les obligations déclaratives qu'elle contient (déclaration d'intérêts, de patrimoine) ne s'appliquent qu'aux élus des exécutifs de plus de 20 000 habitants. Pourquoi ? Parce que les conflits d'intérêts n'existeraient pas dans les petites communes ? Évidemment non. La raison est bien plus prosaïque et tient au manque de moyens alloués à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Les optimistes y voient un premier pas vers la responsabilisation des élus locaux. On peut aussi y lire une nouvelle illustration d'un transfert de l'État vers les collectivités. Car, sous couvert d'autocontrôle, l'État restreint à proportion ses propres outils de contrôle (de légalité notamment) et de conseil, et les effectifs afférents. De la « tutelle » dénoncée par les acteurs locaux dans les années 80 et 90 au « débrouillez-vous » d'aujourd'hui, le grand écart est sans doute excessif. Et le chemin vers la transparence d'autant plus périlleux.

OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

DOCUMENT 4

RENDRE PLUS ÉTHIQUE LA VIE POLITIQUE LOCALE

Laurianne Rossi, Aurore Granero, François Benchendick / 12 février 2020

À l'aube des élections municipales de 2020 surgit à nouveau la question du statut de l'élu local. Avec plus de 510 000 élus locaux en France (1922 élus régionaux, 4031 élus départementaux et 503300 conseillers municipaux)[1], le prix de cette démocratie locale était évalué en 2013 par R. Dosière à la somme de 1.7 milliard d'euros. De nombreuses règles en matière de transparence et de conflits d'intérêts ont vu le jour au niveau national mais il ne faut pas oublier que la vie politique locale est, elle aussi, loin d'être exemplaire et que de nombreuses zones d'opacité existent. Si les contributions au Grand débat national ont une nouvelle fois démontré l'attachement des citoyens à leurs élus de terrain, il est régulièrement évoqué dans la presse certaines affaires mettant en cause la probité de la classe politique locale, à l'image des dernières révélations au sujet d'un parlementaire de la majorité[2]. Moins médiatisées que les scandales politico-financiers éclaboussant les responsables publics nationaux, elles démontrent toutefois la nécessité de renforcer la culture éthique locale (les « affaires » Castelain, Kucheida, Guérini ou Bridey).

Pour renforcer la transparence de l'usage local de l'argent public mais également pour protéger les élus de toute suspicion malsaine, des règles d'éthique doivent s'ajouter à l'actuel « statut » de l'élu local. Si elles sont nécessaires pour garantir la confiance des citoyens, elles devraient également permettre d'enrayer la crise de vocation régulièrement soulignée par les élus locaux. Il convient dès lors d'analyser les améliorations à apporter (I) pour faire ensuite état de nos **18 propositions** (II).

I Les zones d'opacité de la vie politique locale

La culture de l'éthique au sein de la sphère politique locale est encore balbutiante. Il est donc nécessaire d'une part d'améliorer et de renforcer le contrôle sur l'ensemble des indemnités et rémunérations perçues par les élus locaux et, d'accroître les règles déontologiques liées à l'exercice du mandat local, d'autre part.

A/ Améliorer la transparence et renforcer le contrôle sur l'ensemble des indemnités et rémunérations perçues par les élus locaux

1) Renforcer le contrôle sur les **frais de représentation** des maires et de certains présidents d'intercommunalité

Si l'article L. 2123-17 du CGCT dispose que « (...) les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites », la loi permet le versement d'indemnités de fonction aux élus pour leur permettre d'assurer les charges liées à leur fonction. Par ailleurs, l'article L. 2123-19 du CGCT précise que le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation. Cette allocation est par principe destinée à couvrir les dépenses engagées par le maire, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune. Toutefois, il apparaît que le régime de frais ouvrant droit à remboursement ou étant directement pris en charge par la collectivité est peu transparent et peut conduire à des « dérives ».

Il n'existe, en effet, aucun référentiel sur l'utilisation de cette indemnité représentative du mandat ce qui laisse une grande latitude aux collectivités et aux exécutifs locaux. Ces frais de représentation sont conditionnés par une délibération de l'assemblée délibérante. Cependant, il ne s'agit pas de rembourser

des dépenses particulières mais d'un forfait, d'une allocation que l'on accorde à l'exécutif de la collectivité. Il s'agit donc de dépenses dont le montant peut varier considérablement selon les collectivités et les activités du maire. Or, certains élus ont une interprétation large des frais liés à l'exercice de leurs fonctions et exposés dans l'intérêt de la commune (achat d'articles de sport, de parfums, prestations assurées dans des instituts de beauté ou encore dépenses de pharmacie et chaussettes)[3]. Pour éviter que ces indemnités se transforment en un quelconque enrichissement personnel, il conviendrait d'établir une distinction claire entre dépenses personnelles et frais liés à l'exercice de la représentation publique. Il est donc proposé d'établir par voie réglementaire **un référentiel sur le modèle de celui établi par les assemblées parlementaires** pour l'utilisation des frais de mandat des députés et sénateurs.

Il faut également ajouter que **cette indemnisation n'est pas un droit pour le maire mais une faculté laissée au conseil municipal** dans le cadre des ressources ordinaires de la commune[4]. Ainsi, le montant des indemnités pour frais de représentation ne doit pas excéder la somme des dépenses auxquelles les frais correspondent, sous peine de constituer un traitement déguisé[5]. Or, il est très difficile pour les citoyens voire pour les membres de l'assemblée délibérante et notamment ceux de l'opposition de connaître dans le détail les frais engagés. Se pose donc ici la question du contrôle sur ces frais de représentation. Si le juge administratif peut être saisi, le contrôle des chambres régionales des comptes est précieux et a été renforcé par la loi NOTRe[6]. Il demeure cependant insatisfaisant et s'explique principalement par le peu de moyens dont disposent les chambres régionales des comptes. C'est pourquoi, il est proposé **de renforcer les moyens matériels et humains des chambres régionales des comptes tout en prévoyant un contrôle automatique de toutes les grandes collectivités et intercommunalités**.

2) Renforcer la transparence sur **les avantages en nature**

Conformément à un principe posé par la loi et régulièrement rappelé par le Conseil d'Etat, les fonctions d'élu local sont gratuites. Toute dérogation apportée à ce principe, qu'il s'agisse d'indemnités ou d'avantages en nature, doit dès lors être prévue par un texte exprès, dont la portée est strictement interprétée par le juge administratif[7].

À côté des indemnités de fonction, la loi prévoit le remboursement de certaines dépenses particulières. **Les avantages en nature des élus** (véhicule de fonction, carte carburant) existent bien dans la sphère politique locale et compte tenu du nombre élevé d'élus locaux, le montant de ces avantages peut atteindre des sommes importantes. Or, jusqu'à une période récente, ces avantages en nature ne faisaient l'objet d'aucune disposition. Grâce à R. Dosière, d'importants progrès ont été réalisés sur ce point dans la mesure où il est désormais prévu une délibération de l'assemblée délibérante autorisant tout avantage en nature.

Ainsi, l'article L. 2123-18-1-1 du Code général des collectivités territoriales, issu de l'article 34 de la loi du 11 octobre 2013, dispose que le conseil municipal[8]autorise, par une délibération annuelle, l'usage par ses membres et par des agents de la communes concernés de véhicules dans l'exercice des mandats et des fonctions, selon des conditions d'utilisation que cette délibération précise. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative qui en précise les modalités d'usage. Malgré tout, le contrôle des chambres régionales des comptes démontre qu'il existe encore des irrégularités relatives à ces avantages qui appellent un nouveau renforcement de la transparence notamment par rapport à l'utilisation du parc automobile des collectivités territoriales et de ses accessoires (carte carburant) ou encore des frais de restauration pris en charge par le budget communal.

S'agissant du parc automobile des collectivités territoriales et de l'utilisation par les élus des véhicules, il est clairement établi que les élus locaux et principalement l'exécutif local n'ont pas le droit de disposer d'un véhicule de fonction attribué de façon permanente et exclusive. Or, certains élus n'hésitent pas à utiliser ces véhicules de fonctions à des fins purement privées[9]. La loi n'a prévu le remboursement de frais de déplacement à un élu, maire compris, que dans deux cas bien précis : les déplacements pour participer à des réunions où l'élu représente la commune ès qualités lorsqu'elles sont tenues hors du territoire de la commune ou dans le cadre d'un mandat spécial[10].

La notion de mandat spécial, qui a été construite par la jurisprudence, s'applique uniquement aux missions accomplies dans l'intérêt de la collectivité, par un membre de son organe délibérant et avec l'autorisation de celui-ci. Un mandat spécial[11] ne peut donc être confié par l'organe exécutif. Le mandat spécial, qui exclut les activités courantes de l'élu, doit correspondre à une opération déterminée de façon précise : il s'agit principalement de : l'organisation d'une manifestation de grande ampleur (festival, exposition), le lancement d'une opération nouvelle (chantier important), un surcroît de travail momentané et exceptionnel (catastrophe naturelle). Le Conseil d'Etat est particulièrement exigeant sur la précision du mandat spécial, qui doit délimiter clairement les missions que l'élu est chargé d'accomplir. Sinon, le mandat spécial permettrait de contourner les règles applicables au principe de gratuité des fonctions. Malgré tout, les chambres régionales des comptes révèlent souvent[12] que les élus utilisent les véhicules de fonction (ou du carburant) ou se font rembourser des déplacements réalisés sans mandat spécial ni preuve de la représentation de la commune es qualité.

Concernant les frais de restauration, la prise en charge par une commune de repas d'élus ou d'agents ne peut normalement s'envisager que dans quatre cas :

- lors de déplacements en dehors du ressort communal justifiés soit, pour les élus, par la représentation es qualité de la commune ou par l'exécution d'un mandat spécial donné préalablement par le conseil municipal, soit, pour les agents, par un déplacement faisant l'objet d'un ordre de mission ;
- dans le cadre de frais de représentation définis préalablement par délibération du conseil municipal et pouvant être attribués au maire, aux titulaires de certains emplois administratifs de direction ou à un collaborateur de cabinet ;
- dans le cas très particulier et restreint des fêtes et cérémonies nationales ou locales ou bien lors de réceptions prévues et autorisées par le conseil municipal (à qui il appartient d'en fixer les cadres et limites, notamment budgétaires) et au cours desquelles il peut arriver que des repas soient servis à divers convives, dont des élus et des agents ;
- enfin, dans le cadre de l'action sociale en faveur des agents, par une prise en charge partielle, en fonction de critères sociaux, du coût des repas (par chèques déjeuners tickets repas ou participations de la collectivité à des restaurants administratifs ou interentreprises)[13].

En dehors de ces hypothèses, aucune disposition législative ou règlementaire n'autorise la prise en charge des repas d'élus ou d'agents, lorsqu'ils sont pris dans leur commune de résidence.

Pourtant, là encore, les chambres régionales des comptes relèvent que certains frais de restauration sont pris en charge sur le budget communal alors qu'ils n'entrent pas dans les hypothèses susmentionnées et qu'ils peuvent atteindre des montants assez élevés (200 000 euros par an). Parfois, les chambres relèvent

également le volume élevé de boissons alcoolisées commandées et stockées dans les locaux communaux pour le compte du cabinet du maire[14].

Plusieurs propositions précises pourraient favoriser la transparence du régime des avantages en nature:

* Faire apparaître de manière claire et exhaustive, dans les délibérations des collectivités, les frais de restauration engagés par les élus dans le cadre de leurs fonctions. * Intégrer les frais de représentation dans le plafond des indemnités totales perçues par les exécutifs. * Définir dans la loi le « mandat spécial » et dans la délibération de la collectivité concernée, définir précisément les frais pouvant donner lieu à remboursement. * Instituer, dans les grandes collectivités et intercommunalités, un groupe de « citoyens » d'observation chargé de contrôler les dépenses engagées par les élus relatives aux frais de restauration et frais de déplacement. * Sur le modèle de ce qui existe pour les parlementaires, prévoir que pour les exécutifs dans grandes collectivités territoriales et intercommunalités, tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié en lien avec leur mandat soit transmis au référent déontologue.

3) Le renforcement du contrôle sur le **cumul des indemnités et des rémunérations**

Si la loi interdit aux exécutifs locaux de cumuler leurs mandats avec celui de parlementaire, il n'en reste pas moins vrai qu'ils peuvent continuer à être élu (mais non en tant qu'exécutif) au sein d'une autre collectivité ou intercommunalité. Les élus peuvent alors cumuler leurs indemnités de fonction à hauteur d'un plafond fixé à une fois et demi celui de l'indemnité parlementaire de base. Ce montant est égal au 1er janvier 2019 à **9382 euros brut mensuel**[15]. Lorsque ce plafond est dépassé, les indemnités font alors l'objet d'un écrêtement. Si ce plafond peut d'abord sembler important (**il est d'ailleurs proposé de le réduire au même niveau que l'indemnité parlementaire**), il est en outre difficile de contrôler si le plafond a bien été respecté[16]. En effet, toute délibération concernant les indemnités de fonction doit être accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées. Or, il apparaît que certaines collectivités « oublient » parfois de retranscrire ce tableau[17].

Si le juge administratif n'est pas saisi, des irrégularités peuvent perdurer. C'est pourquoi là encore un contrôle plus régulier de la chambre régionale des comptes est nécessaire.

Par ailleurs, les mandats électifs exécutés auprès des collectivités territoriales ne constituent pas une activité professionnelle. Ainsi, **les élus locaux bénéficient de l'intégralité de leur indemnisation au titre de l'assurance chômage** sans qu'il soit tenu compte des sommes qu'ils puissent recevoir à l'occasion de l'exercice de leur mandat.

Il apparaît curieux de pouvoir accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi lorsque l'élu au chômage est à la tête d'une commune importante. Il conviendrait de faire évoluer cette possibilité de pouvoir cumuler les indemnités d'élu avec l'assurance chômage.

Il conviendrait alors de **prévoir un écrêtement de l'indemnité de fonction.**

Des réflexions équivalentes peuvent naître des **pensions de retraite.**

4) État annuel de l'ensemble des indemnités perçues et des dépenses engagées

Enfin, pour permettre aux citoyens un meilleur accès à l'usage de l'argent public par les élus locaux mais également pour faire œuvre de pédagogie et démontrer que le mandat d'élu local est lourd de charges, de sujétions et de responsabilités, il est proposé la tenue d'une réunion de l'assemblée délibérante retraçant l'état annuel de l'ensemble des indemnités perçues et des dépenses engagées par tous les membres de la collectivité. L'article 93 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action, devenu l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT, prévoit désormais pour chaque catégorie de collectivité que les assemblées délibérantes établissent un état annuel présentant l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus, au titre de tout mandat et de toutes fonctions avant l'examen du budget de la collectivité. Il s'agit d'une avancée importante qui résulte d'un amendement déposé par Laurianne Rossi, députée des Hauts de Seine, questeure à l'Assemblée Nationale et Vice-Présidente de l'Observatoire de l'éthique publique. Il reste néanmoins la question des dépenses engagées et celle du contrôle.

Il est donc proposé d'élargir cet état annuel aux dépenses engagées par les élus. Surtout, cet état annuel doit être contrôlé. Dans les grandes communes et intercommunalités, cette mission pourrait être confiée à un groupe de « citoyens » d'observation dirigé par un membre de la chambre régionale des comptes.

B/ Le renforcement des règles déontologiques liées à l'exercice du mandat d'élu local

1) Élus locaux et **conflits d'intérêt**

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique définit la notion de « conflit d'intérêts » comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Pour prévenir la survenance des conflits d'intérêts, la loi du 11 octobre 2013 a fixé deux types d'obligation aux élu.e.s locaux :

- des obligations déclaratives, d'une part, applicables à certains élus et dirigeants publics,
- et des obligations d'abstention, d'autre part, applicables plus généralement à toutes les personnes « titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public ».

Cependant, l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 ne soumet à une telle obligation que les maires des communes de plus de 20 000 habitants. Dans la mesure où seules 433 communes sur 35 360 ont une population supérieure à 19 999 habitants, il est proposé de **réduire ce seuil de manière significative** (par exemple à 3500 habitants).

2) Sensibiliser davantage les **élus aux risques de corruption**

Alors que les lois se multiplient pour renforcer les peines liées à des faits de corruption, une enquête de l'agence française anti-corruption (AFA) souligne que si les grandes collectivités sont de plus en plus sensibilisées au risque de corruption, peu d'instruments spécialement dédiés sont mis en œuvre. C'est pourquoi, **il est proposé d'étendre l'article 17 de la loi Sapin II aux grandes collectivités territoriales et intercommunalités pour mettre en place un plan de prévention de la corruption sous le contrôle de l'AFA**. Laurianne Rossi avait envisagé un amendement en ce sens à la loi

engagement et proximité créant un article 17-1 à la loi Sapin II pour que les collectivités territoriales et intercommunalités se dotent d'outils pour lutter contre la corruption comme un code de conduite, un dispositif d'alerte interne ou encore une évaluation des personnes morales ou physiques entretenant des liens financiers dans le cadre de marchés publics. Malheureusement, en vertu d'une lecture - qui peut être discutée - de l'article 45 de la Constitution qui fixe le régime des irrecevabilités législatives, cet amendement n'a pas pu être discuté.

3) Renforcer les **incompatibilités avec le mandat de conseiller municipal**

Contrairement à l'inéligibilité, les incompatibilités ne font pas obstacle à candidater à une élection. Elles obligent cependant l'élu à choisir entre son mandat et sa fonction « incompatible ». Les incompatibilités peuvent être d'ordre professionnel et concerner certains fonctionnaires. Par exemple, le mandat de conseiller municipal est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein du centre communal d'action sociale de la commune. D'autres incompatibilités peuvent résulter de liens de parenté. Ainsi, dans les communes de plus de 500 habitants, le nombre des ascendants et descendants, frères et sœurs, qui peuvent être simultanément membres du même conseil municipal est limité à deux[18].

On notera par ailleurs que l'édiction d'une règle d'incompatibilité ayant pour objet de prohiber l'exercice simultané d'un mandat électif et celui d'une profession ou d'une activité peut résulter également de règles relatives à la profession et l'activité en cause[19]. A titre d'exemple, la profession d'expert automobile n'est pas compatible avec les fonctions de maires. Il est alors plus surprenant qu'un conseiller municipal puisse être également maître des requêtes au Conseil d'État[20] .A ce propos, le collège de déontologie de la juridiction administrative a estimé qu'un magistrat administratif, conseiller municipal délégué en charge de la lutte contre l'immigration clandestine, ne doit pas traiter les dossiers relatifs au contentieux des étrangers dans le tribunal dans lequel il exerce ses fonctions[21].

Il est proposé **de renforcer les règles relatives aux incompatibilités avec le mandat de conseiller municipal.**

4) Le renforcement du **non-cumul des mandats**

L'article L. 46-1 du Code électoral dispose que nul ne peut cumuler plus de deux mandats locaux (conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller départemental, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal). Cependant, les fonctions de président de groupement à fiscalité propre ne sont pas prises en compte dans les règles applicables au cumul des mandats. À titre d'exemple, **un élu peut être : maire, président d'une intercommunalité et conseiller régional.** En outre, rien n'empêche l'adjonction d'un quatrième mandat, par exemple de vice-président d'un syndicat mixte.

Nous proposons de **prendre en compte le mandat intercommunal en tant que tel afin d'éviter qu'un élu puisse être titulaire de trois mandats.**

5) Élus locaux et **économie mixte locale**

En tant que représentant de leur collectivité au sein de société d'économie mixte (CGCT, art. L. 1524-5), **les élus locaux peuvent percevoir une rémunération ou des avantages particuliers** (places de concert pour une Société d'économie mixte locale gestionnaire d'un équipement culturel par exemple) à la triple condition[22] : qu'il ait la qualité de mandataire de la collectivité, qu'il exerce les fonctions de membre, de président du conseil d'administration ou de surveillance, ou de président assurant les

fonctions de directeur général et que sa rémunération ait été autorisée par une délibération expresse de l'assemblée délibérante qui les a désignées. Cette délibération fixe le montant maximum des rémunérations ; elle est comprise dans le plafond des indemnités de fonction (CGCT, art. L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18 et L. 5211-12). En outre, la délibération précise les avantages susceptibles d'être perçus ainsi que la nature des fonctions qui les justifient. Il n'en demeure pas moins qu'elle peut atteindre près de 2 477.30 euros par mois.

Il est proposé **d'interdire toute rémunération des élus au titre de leurs fonctions de représentation au sein des sociétés d'économie mixte locale, des sociétés publiques locales et des sociétés publiques locales d'aménagement.**

(...)

[1] Auxquels il faut ajouter 67 200 élus intercommunaux.

[2] « Affaire Bridey : le député se faisait rembourser deux fois ses notes de frais », *Mediapart*du 9 septembre 2019.

[3] Dans un article intitulé « Damien Castelain, un président tiré à quatre épingles ... aux frais du contribuable », paru en juin 2018 et au regard du travail d'investigation fourni, Anticor a saisi le 28 juin 2018 le Procureur de la République de Lille. Voir également sur ce point, Chambre régionale des comptes Occitanie, Rapport d'observations relatif à la commune de la Grande Motte, 31 juillet 2018, p. 16.

[4] CE 16 avr. 1937, *Richard*, Leb. 395.

[5] CE 20 févr. 1942, *Ligue des contribuables de Sevran*, Leb. 58.

[6] Article 107 de la loi Notre.

[7] CE 4 mai 1934, *Syndicat des contribuables de l'arrondissement d'Aix en Provence* ; CE 21 juillet 2006, *Commune de Boulogne-sur-Mer* ; CE 27 juillet 2005, *M. Million.*

[8] La même disposition existe pour le conseil départemental, régional ou l'assemblée délibérante intercommunale.

[9] Chambre régionale des comptes PACA, Rapport d'observations définitives relatif à la commune d'Orange, 21 octobre 2011 ; Chambre régionale des comptes de Bretagne, Rapport d'observations définitives relatif au SDIS d'Ile et Vilaine, 26 octobre 2011.

[10] Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais, Rapport d'observations définitives relatif à la Commune de Sainte-Croix, 16 octobre 2001 ;

[11] Sur la notion de mandat spécial, J. Bénoit, *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, Chapitre 1, 137-153.

[12] Chambre régionale des comptes Occitanie, Rapport d'observations relatif à la commune de la Grande Motte, 31 juillet 2018, p. 20 ; utilisation d'une carte de péage liée à un véhicule de fonction plusieurs fois par mois les samedis, dimanches et jours fériés pour des trajets vers des villes parfois éloignées du territoire de la commune (Chambre régionale des comptes PACA, Rapport d'observations définitives relatif à la commune d'Orange, 21 octobre 2011

[13] CRC Nouvelle Aquitaine, Rapport d'observations définitives relatif à la commune d'Oloron Sainte-Marie, 2018, p. 35.

[14] CRC Occitanie préc. : Destinées aux cocktails et réceptions organisées par le cabinet du maire, la chambre relève l'achat d'un nombre de bouteilles alcoolisées compris entre 10325 et 10625 entre 2012 et 2017.

[15] Le montant net perçu, déduction des diverses cotisations sociales, retenues diverses et CSG, s'élève à 7431 euros .

[16] A. GRANERO, « Ce que révèle l'affaire Bridey sur le train de vie des élus locaux », Libération, Tribune, 23 septembre 2019.

[17] Pour un exemple récent, CAA Versailles, 4 juillet 2019, n° 18VE06673

[18] Article L. 238 du Code électoral

[19] R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, LGDJ, Précis DOMAT, 2019, p. 418.

[20] L'article L. 231-5 s'applique aux magistrats des tribunaux administratifs et des Cour administratives d'appel mais pas aux membres du Conseil d'Etat.

[21] CDJA, 17 avril 2014, avis n° 2014-4 ; *D.* actu 14 mai 2014.

[22] Cass. crim. 6 août 1996, Bull. n° 305 et du 2 juin 1999, Bull. n° 118.

LE COURRIER DES MAIRES et des élus locaux

DOCUMENT 5

ENTRETIEN 03/01/2020

René Dosière : « Le contrôle exhaustif n'existe pas pour les élus locaux »

par Aurélien Hélias

© P. Mairés

Bilan de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique alors que son président passe la main, culture déontologique dans les collectivités locales, risque de pantouflage des élus à la veille des élections municipales et transparence de leurs indemnités : le président de l'Observatoire de l'éthique publique, René Dosière, jette un regard toujours aussi pointu sur les conflits d'intérêt, la transparence des rétributions des élus et les mauvais usages de l'argent public.

1. Quel bilan peut-on faire de l'action de la HATVP après six ans de travail et alors que son président Jean-Louis Nadal s'apprête à passer la main ?

On a initialement créé cette autorité pour vérifier que, durant leurs activités politiques, durant leur mandat, les élus ne puissent pas s'enrichir indûment. Le contrôle de l'évolution du patrimoine des élus avait bien été mis en place dès 1988 mais en réalité, jusqu'en 2018, n'y avait pas de contrôle : c'était du vent ! Car les contrôleurs n'avaient pas connaissance des revenus des intéressés et aucun pourvoir de sanction. 30 ans durant, nous avons vécu dans une législation virtuelle.

La HATVP, autorité administrative indépendante chargée de contrôler ces déclarations, a, elle, les moyens d'effectuer ces contrôles, de vérifier qu'il n'y aura pas d'enrichissement des élus, avec la possibilité d'être aidée par services fiscaux : la HATVP a connaissance de tous les revenus et peut donc vérifier, au début et à la fin du mandat. Et on lui donne les moyens de sanction puisqu'elle pourra saisir le pouvoir judiciaire.

2. Le mode déclaratoire est donc efficace ?

C'est un dispositif rigoureux et on constate que celui-ci a bien fonctionné sur les déclarations de patrimoine, examinées. Et lorsque que celles-ci se révèlent non exhaustives, les intéressés sont amenés à les rectifier, notamment l'ex-ministre Jean-Marie Le Guen. Sur les déclarations des 925 parlementaires, 20 qui pouvaient être soumises au juge judiciaire. Cela démontre que les élus ne s'enrichissent pas et que ceux pour lesquels il y a suspicion d'enrichissement illégitime sont bien déférés à la justice. Les gens peuvent dormir sur leurs deux oreilles s'agissant du contrôle des parlementaires.

3. Quid du cas spécifique des élus locaux ?

Les élus locaux sont également soumis à ce contrôle, mais là, on n'a pas connaissance des suites données. Et leur patrimoine n'est pas rendu public, du fait d'une décision du Conseil constitutionnel. C'est en soi assez curieux de ne pas avoir davantage de données

de publicités pour ce type d'élus alors qu'ils manient beaucoup d'argent, de marchés publics et sont ainsi soumis à tentations.

Autre obstacle : le nombre de déclaration reçues excède les capacités de contrôle de la HATVP, d'où seuls quelques contrôles prioritaires effectués, priorité étant donnée aux parlementaires, aux ministres. Ainsi, en 2018, seules 1 368 déclarations de patrimoine sur 15 000 ont donné lieu à un contrôle. Le contrôle exhaustif n'existe pas pour les élus locaux.

4. Les maires ne se représentant pas ont-ils des obligations au regard du pantouflage ?

Le contrôle du pantouflage fait partie des missions de la Haute autorité, pour les ministres, et des obligations s'imposent aussi aux élus locaux même si ces derniers n'ont pas toujours l'air au courant de cette obligation. Les choses vont sûrement changer à partir de 2020 : la commission de déontologie s'occupant des allers-retours public-privé est supprimée et ses attributions passent à HATVP. Cela va simplifier les choses car la commission n'avait pas les compétences pour certains élus, mais cela posera aussi un problème de moyens. Malgré l'augmentation du budget 2020 de la HATVP, il ne sera peut-être pas adéquation avec les volumes de dossiers à traiter.

5. Le registre des représentants d'intérêt est-il efficace ?

C'est un peu tôt pour le dire, le dispositif est très récent et le décret qui concerne les déclarations d'intérêt a été restrictif : début 2019, environ 1 600 représentants d'intérêt étaient inscrits sur le registre. La HATVP considère le premier exercice comme relativement satisfaisant mais recommande que les déclarations soient plus précises. Et le législateur a reporté à juillet 2021 l'extension du champ du répertoire aux collectivités locales.

6. Constatez-vous une évolution de l'état d'esprit des élus locaux face aux questions de transparence ?

Il y a probablement une sensibilité accrue des nouveaux élus par rapport aux anciens sur les problèmes déontologiques : d'abord parce qu'on on en a davantage parlé, que des lois ont été votées et qu'arrive le répertoire en 2021. Et plusieurs collectivités ont développé la déontologie en leur sein. Les choses ont progressé même si nous n'en sommes qu'au début ! La culture déontologique n'a pas encore pénétré toutes les collectivités ni le CNFPT s'agissant de ses formations. Notre Observatoire de l'éthique publique avait pourtant suggéré l'idée d'un déontologue par département, un dispositif voté par l'Assemblée nationale mais finalement repoussé en commission mixte paritaire du projet de loi « engagement et proximité ». Cela aurait pourtant aidé à la réflexion sur les pratiques déontologiques dans les collectivités car les nouveaux élus devront en faire plus.

7. Comment jugez-vous la disposition de la loi « engagement et proximité » qui prévoit un tableau récapitulatif annuel, à présenter par l'intercommunalité, de toutes les indemnités touchées par ses élus ?

En la matière, ce ne sont pas les intentions qui comptent mais bien la mise en application. Or l'ampleur du nombre de collectivités ramené au nombre de contrôles montre que bien souvent les déclarations sont pas suivies d'effets. Deux exemples : une disposition ancienne prévoit déjà que les avantages en nature accordés aux élus doivent faire l'objet

d'une déclaration spécifique, qui, dans certains cas et notamment pour les véhicules, doit être renouvelée tous les ans. Je ne suis pas du tout sûr que cela soit appliqué...

Autre disposition plus ancienne encore : lorsqu'une collectivité vote une indemnité aux élus, elle doit, en annexe, lister les sommes en question de manière claire et individu par individu. Un tribunal administratif a jugé que l'absence de tableau clair, de liste claire pouvait être de nature à entraîner l'annulation de la délibération. Encore faut-il que le tribunal soit saisi... Il ne suffit pas d'afficher un dispositif, encore faut-il avoir les moyens de l'appliquer.

8. Et comment jugez-vous l'augmentation des indemnités des maires de communes de moins de 3 500 habitants ?

Sans du tout contester le bien-fondé de l'augmentation, un aspect n'a pas été relevé dans la loi, sauf par Marc Wolf dans son blog : cette décision d'augmenter la rémunération des élus locaux a une conséquence pratique puisqu'elle aboutit à ce que tous les élus vont bénéficier d'une exonération fiscale supplémentaire car l'indemnité actuelle des élus des communes de moins de 500 habitants constitue le seuil d'exonération. En augmentant les indemnités des élus des communes jusqu'à 3 500 habitants, on augmente aussi de 50 % la déduction fiscale de tous les élus, quelle que soit la taille de leur collectivité. Cela aura des effets non négligeables...

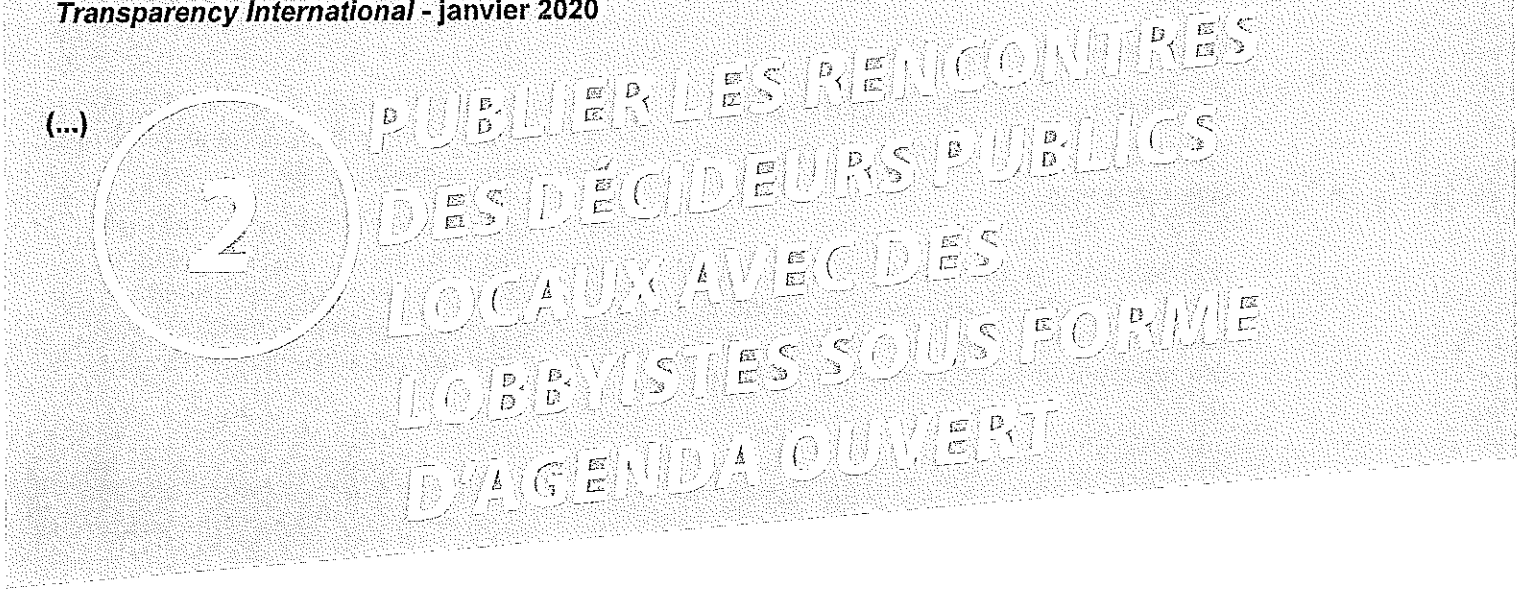
9. Que pourrait changer à la tête de la HATVP le remplacement de Jean-Louis Nadal par l'actuel premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud ?

Après un magistrat judiciaire, un magistrat financier : dans les deux cas, ce sont des magistrats dotés d'une longue expérience, d'une autorité et d'une indépendance incontestables. Les pratiques différeront peut-être mais nul doute que Didier Migaud sera à la hauteur, avec un rôle de pédagogie à accroître notamment sur le pantouflage du fait des nouvelles dispositions. Mais il faudra sûrement augmenter les moyens. Car si la HATVP a atteint son rythme de croisière pour contrôle du patrimoine, il faut améliorer les choses sur les déclarations d'intérêt. Mais aussi sur la déontologie et le registre des représentants d'intérêt, encore à une phase expérimentale.

DOCUMENT 6

« Municipales 2020 : 6 propositions pour renforcer l'intégrité de la vie publique locale » (extrait) - *Transparency International* - janvier 2020

(...)



État des lieux et enjeux

Le lobbying n'est légitime que s'il est transparent

Pour Transparency International France, le lobbying constitue le fait pour une entité d'intervenir, directement ou indirectement, auprès des responsables publics en vue d'influencer, par différents moyens, une décision publique dans un sens qui sert des intérêts particuliers, des valeurs ou une cause. Les collectivités territoriales sont donc des cibles de lobbying au même titre que le Parlement ou le Gouvernement, et celui-ci peut s'opérer par différents acteurs. Ce « lobbying » ou « plaidoyer » peut être utile aux décideurs publics locaux lorsqu'il leur permet de prendre en compte toutes les opinions et analyses nécessaires à leur décision, mais il n'est légitime que s'il est mené dans le respect des trois grands principes que nous défendons : transparence, intégrité et équité.

Décision locale, influences multiples

Or, aucune régulation globale ne s'applique aujourd'hui au lobbying local. Les communes sont pourtant détentrices de compétences (urbanisme, délégation de service public, attribution de subventions dans le domaine culturel et sportif...), parfois transférées à l'intercommunalité, qui façonnent le cadre de vie local et peuvent faire l'objet d'action d'influence de la part des acteurs concernés. En retour les citoyens sont en droit de savoir quels représentants d'intérêts ont pu faire valoir leur position en rencontrant des élus ou cadres de la collectivité, et quelle décision publique locale a été abordée lors de cette rencontre.

Si la loi Sapin 2 a consacré la création d'un répertoire des représentants d'intérêts où ceux-ci doivent obligatoirement s'inscrire et déclarer leurs actions de lobbying[1], cette nouvelle réglementation ne s'applique pour l'instant qu'au niveau national et pas au niveau local. En effet, seules les actions de lobbying ciblant des décideurs publics nationaux, comme les parlementaires, hauts fonctionnaires ou membres du Gouvernement, doivent être déclarées. Les décideurs publics locaux que sont les maires/présidents, leurs adjoints/vice-présidents et les cadres de l'administration locale ne sont eux pas inclus aujourd'hui dans le champ d'application. Une extension du répertoire est néanmoins prévue pour le niveau local à la date du 1er Juillet 2021[2]. Cette future mise en œuvre ne manquera pas de faire du lobbying un sujet d'attention dans les collectivités, et les décideurs publics locaux devraient l'anticiper d'ores et déjà par la mise en œuvre de mesures complémentaires[3].

1 Articles 25 à 33 de la loi Sapin 2

2 Article 65 de la LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance

3 Pour aller plus loin, voir le rapport de Transparency International France « Pour un meilleur encadrement du lobbying »

Nos recommandations

Les décideurs publics locaux sont redevables de leurs décisions auprès des citoyens

Les décideurs publics locaux ont pourtant une responsabilité vis-à-vis des citoyens : être transparent dans leurs relations avec des représentants d'intérêts en rendant publics leurs rencontres avec eux. Car c'est de cette transparence que découle la légitimité de la décision publique locale.

Celle-ci peut s'opérer par un outil très concret : l'agenda ouvert. Certains élus ou agents publics réalisent déjà cet exercice en France ou au niveau européen, et il est souhaitable d'étendre cette bonne pratique aux collectivités.

Les pistes proposées par Transparency International France pour mettre en œuvre un agenda ouvert complet :

Décideurs publics locaux concernés : les élus détenteurs d'un pouvoir exécutif individuel (*Maire et adjoints titulaires d'une délégation de signature*[1]) ont un pouvoir qui les rend redevables de leurs rencontres avec des représentants d'intérêts, mais certains cadres administratifs peuvent également être concernés et il serait pertinent de les inclure dans un agenda ouvert. (*Un critère utilisable pourrait être la liste des agents soumis à obligation de transmettre une déclaration d'intérêts à leur hiérarchie, ce qui inclut notamment les directeurs de cabinet, chef de cabinet, directeur général des services, directeur général adjoint...*)[2]

Objet du rendez-vous : il est important de mentionner, si possible, la décision publique locale qui a été abordée lors de la rencontre.

Granularité du dispositif : une réflexion pourra être menée par la collectivité sur le type d'acteur considéré comme un représentant d'intérêt, et sur le type de décisions concernées ;

Outils techniques : le format «open data» est à privilégier avec les données de l'agenda publiées en ligne dans un format numérique exploitable, par exemple via un outil comme « Lobbycal ».

---

1 Ces élus sont par ailleurs déjà soumis à une obligation de déclaration d'intérêts dans les villes de plus de 20 000 habitants pour les maires et de plus de 100 000 habitants pour les adjoints. Voir le tableau récapitulatif de la HATVP

2 Voir la liste complète de ces agents dans le Décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016

Exemple d'agenda ouvert des rencontres avec des représentants d'intérêts :

Date du rendez-vous	Objet du rendez-vous	Élus et agents présents	Représentant d'intérêts (personne morale)	Personnes physiques rencontrées
18/10/2019	Construction d'un centre commercial	Maire Directrice générale des services techniques	Société immobilière	Directeur du développement de l'entreprise
19/10/2019	Construction d'un centre commercial	Adjointe à l'urbanisme Directeur général des services	Association de défense de l'environnement	Président de l'association

3 MIEUX ENCADRER L'USAGE DES FRAIS DE REPRÉSENTATION ET EN ASSURER LA TRANSPARENCE

État des lieux et enjeux

Les frais de représentation ne sont pas suffisamment encadrés

S'il est normal que les élus bénéficient des moyens nécessaires à l'exercice de leur mandat dans de bonnes conditions, les frais de représentation mis à la disposition des maires et de certains présidents d'intercommunalités se doivent d'être utilisés de manière exemplaire.. Sur ce point, le Code général des collectivités territoriales dispose que « le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation[1] ». Cette possibilité est également ouverte aux présidents de métropole, de communautés urbaines, d'agglomération et d'agglomération nouvelle. La rédaction minimaliste de cet article désigne une allocation couvrant les dépenses engagées par le responsable de l'exécutif local, et lui seul, à l'occasion de ses fonctions et dans l'intérêt de la collectivité territoriale. Ces frais de représentation doivent être bien distingués d'autres lignes budgétaires comme les comptes « Fêtes et cérémonie » ou « réceptions »[2]. Il convient également de les distinguer des dispositifs de prise en charge des frais de mission issus des mandats spéciaux des élus qui reposent sur des articles distincts[3] et sont encadrés plus strictement. Dans les faits, les frais de représentation sont mal connus et ne sont pas systématiquement utilisés. Lorsqu'ils le sont, ils peuvent être versés selon des modalités librement déterminées par la commune. Ils prennent alors le plus souvent la forme d'un montant fixe et annualisé.

Si les montants en jeu sont modérés et ne dépassent pas quelques milliers d'euros par an, les enjeux en matière d'exemplarité et d'éthique sont importants. Or, il n'existe à ce jour aucun référentiel des dépenses acceptées au titre des frais de représentation et les seules indications proviennent de la jurisprudence administrative[4] : les frais de représentation ne peuvent constituer un « traitement déguisé » et ne doivent pas excéder les dépenses réellement engagées. Les contrôles effectués, notamment par les chambres régionales des comptes, restent très ponctuels, et celles-ci soulignent régulièrement dans leurs rapports l'insuffisant contrôle de ces frais.

1 Article L2123-19 du Code général des collectivités territoriales

2 Respectivement les comptes 6536, 6232 et 6257 du référentiel comptable M14

3 L. 2123-18 et L. 2123-18-1 du CGCT

4 « Conseil d'État, 16 avril 1937, Richard » et « Conseil d'État,17 mars 1939, Association de défense des contribuables de Dijon »

Les communes doivent prendre la responsabilité de l'encadrement des frais de représentation

Si les abus sont minoritaires, des dérives donnent régulièrement lieu à des suites judiciaires dont l'impact est dévastateur pour l'image de l'ensemble des élus locaux. L'exécutif ayant déjà écarté à plusieurs reprise la possibilité d'établir par la voie réglementaire[5] un référentiel des dépenses autorisées, il revient par conséquent aux collectivités d'assumer la responsabilité d'un meilleur encadrement des frais de représentation. Sans cela, des zones grises et des incertitudes subsisteront ce qui laissera la possibilité à des dérives d'exister.

Un encadrement simple en trois étapes : référentiel, contrôle et transparence

Un encadrement simple et léger en trois étapes successives pourrait être mis en œuvre par les communes pour encadrer les frais de représentation du maire.

La première étape serait d'abord d'élaborer un référentiel des dépenses autorisées au titre des frais de représentation, afin qu'elles correspondent aux intérêts de la commune. Ce référentiel pourrait dresser les grandes catégories de dépenses acceptées (frais de bouche professionnels, participation à des manifestations en lien avec le mandat...) et les principes qui les régissent (caractère raisonnable, relation directe avec le mandat, absence d'enrichissement personnel, responsabilité personnelle[6]). Ce référentiel pourrait être adossé à la charte éthique pour une meilleure lisibilité, aux côtés de principes plus généraux sur l'utilisation des moyens mis à dispositions des élus (véhicules de fonction, fêtes et cérémonies, frais de déplacement...). Ce référentiel serait adopté par le Conseil municipal dans le cadre d'une délibération de début de mandature.

La seconde étape serait l'adoption d'un mécanisme de contrôle plus systématique, avec la présentation à chaque dépense d'un justificatif ainsi que d'une justification renvoyant au référentiel adopté préalablement.

Enfin l'ultime étape consacrant aux yeux des citoyens l'éthique des élus qui les représentent, serait la transparence des dépenses engagées au titre des frais de représentation. Cette transparence volontaire est un acte politique fort qui permet de rendre compte des efforts réalisés en matière d'intégrité. Elle peut être réalisée simplement à partir des outils de suivi comptable déjà utilisés par la collectivité, en publiant en ligne les différentes dépenses sous forme d'un fichier exploitable librement. Cette transparence a déjà été appliquée par des parlementaires sur leurs frais de mandat qui incluent des frais de représentation, au niveau national et européen, ce qui démontre qu'une telle mesure est réalisable.

5 Question écrite n° 22023 du sénateur François Marc

6 Critères inspirés du « Guide pratique des frais de mandat des sénateurs » publié par le Sénat en Janvier 2018

Exemple de transparence des frais de représentation

Date de la dépense	Description	Montant	Catégorie
18/10/2019	Déjeuner de travail	25 euros	Frais de bouche

Les organismes « satellites » des collectivités ne doivent pas être l'angle mort de l'intégrité locale

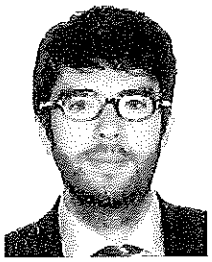
Les recommandations précédentes peuvent aussi s'appliquer aux organismes « satellites » des communes, des entités juridiquement distinctes mais qui disposent de moyens importants alloués par les collectivités et qui en sont les bras armés dans certains domaines d'action publique. Plus particulièrement, des élus locaux peuvent siéger au sein d'entreprises publiques locales comme les sociétés d'économie mixtes (présentes dans les domaines du tourisme, de l'aménagement du territoire ou du logement social par exemple), et bénéficier à ce titre d'avantages matériels ou d'équivalent à des frais de représentation. Sous l'impulsion des collectivités qui les contrôlent, ces organismes satellites pourraient donc utilement s'inspirer de l'encadrement des frais de représentation préconisé pour les collectivités.

(...)

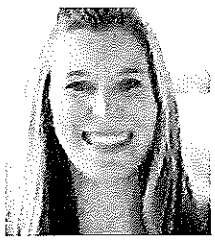
Pour une déontologie partagée des agents et des élus

Étendre la compétence du référent déontologue aux élus locaux

(extrait)



Jean-François KERLEO
Directeur scientifique



Elise UNTERMAIER-KERLEO
Responsable de la chaire « juge administratif »

18 novembre 2019

À l'occasion de l'adoption de la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, nous prenons position en faveur d'un référent déontologue commun aux agents et aux élus locaux, comme nous avons défendu l'institution d'un Déontologue du gouvernement.

* * *

La déontologie des élus locaux, comme celle des autres responsables et agents publics, a connu des avancées considérables ces dernières années.

L'article 11-I de la loi ordinaire du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a imposé aux exécutifs locaux et leurs proches collaborateurs, à l'exception notamment des maires de communes de moins de 20 000 habitants, de transmettre une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Cette dernière se prononce également sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts dans lesquelles peuvent se trouver les élus locaux ; elle répond à leurs demandes d'avis sur des questions d'ordre déontologique qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat ; elle se prononce aussi sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une

activité rémunérée au sein d'une entreprise privée avec les fonctions exécutives locales exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité (loi n° 2013-907 du 11 oct. 2013, art. 20 et 23).

La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a consacré les *« principes déontologiques »* gouvernant l'exercice de leur mandat dans la *« Charte de l'élu local »* (article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales), remise lors de la première réunion des instances délibératives des collectivités territoriales. Ce texte rappelle ainsi que *« l'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité »*, qu'il *« s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins »* ou encore qu'il *« participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné »*.

La loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a interdit l'emploi ou le recrutement des ascendants et descendants directs, ainsi que les ascendants et descendants du conjoint comme collaborateurs de cabinet. Elle impose d'informer la HATVP du recrutement ou emploi d'un membre du second cercle familial (art. 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin 2, oblige les *« représentants d'intérêts »* qui entrent en communication avec les élus locaux et leurs collaborateurs assujettis aux obligations de déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale, à s'enregistrer sur le répertoire numérique des représentants d'intérêts géré par la HATVP (art. 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique).

Par ailleurs, dans le silence de la loi, certaines collectivités ont pris l'initiative de mettre en place des structures déontologiques compétentes à l'égard des élus.

Dès septembre 2014, la Ville de Strasbourg a adopté une Charte de déontologie et créé une fonction de Déontologue indépendant, confiée au professeur des Universités Patrick Wachsmann.

Plus souvent, ce sont des structures collégiales qui ont été mises en place.

Sur le fondement des délibérations du conseil municipal des 18 avril 2014 et 26 juin 2015, un Comité d'éthique, composé de sept membres bénévoles, a vu le jour à Nice : il peut être saisi par le Maire, par tout autre élu municipal ou par un groupe politique du conseil municipal. Il peut également s'autosaisir s'il a directement connaissance du manquement supposé d'un élu municipal à l'éthique. De la même façon, ont été créées : la Commission de déontologie des élu.e.s du Conseil de Paris (oct. 2014), le Comité d'éthique de la ville de Dunkerque (2015), la Commission de déontologie de la Région Provence Alpes-Côte d'Azur (janv. 2016), la Commission d'éthique de la région Ile-de-France (mai 2016), ou encore le Comité d'éthique régional (CER) de Région Bourgogne-Franche-Comté (juin 2017)

Si la composition de ces structures est variable, elle exclut en principe la présence d'élus, ce qui constitue un gage d'indépendance indispensable. La Commission de déontologie de la Région Provence Alpes-Côte d'Azur, par exemple, comprend trois membres honoraires des juridictions administrative, judiciaire et financière (dont l'un exerce la mission de déontologue au sein du Conseil régional), un haut fonctionnaire spécialiste des finances publiques et un professeur honoraire des Universités (statuts). Le Comité d'éthique régional (CER) de la Région Bourgogne-Franche-Comté est constitué de cinq membres, personnalités indépendantes non titulaires d'un mandat électif, dépourvues de lien personnel ou familial avec le Conseil régional et reconnues pour leur intégrité, leur compétence et leur sens de l'éthique. Le Comité d'éthique de Dunkerque a pour particularité d'être composé en partie de citoyens tirés au sort après appel à candidatures lancé par le magazine municipal.

De manière générale, la saisine de ces instances déontologiques est assez largement ouverte et la possibilité d'autosaisine leur est accordée. Le Déontologue de Strasbourg peut être saisi par toute personne qui le souhaite, pour toute question en lien avec la Charte de déontologie. La Commission de déontologie de la Région Provence Alpes-Côte d'Azur peut être saisie par le

Président du Conseil régional, les présidents de groupes politiques et les présidents de commissions du Conseil régional, sur toutes les questions concernant l'interprétation et l'application du Code de déontologie. Elle peut aussi être saisie directement par un conseiller régional de toute question déontologique le concernant personnellement, ainsi que par toute personne ayant connaissance d'un manquement supposé d'un élu le plaçant en conflit d'intérêts. En Bourgogne-Franche-Comté, le Comité d'éthique régional peut être saisi par un collectif d'au moins 1 000 citoyens majeurs résidant dans la région.

L'ensemble de ces structures déontologiques se voient confier des missions diverses et multiples. Le Comité d'éthique de la ville de Nice a notamment réalisé une enquête sur les liens familiaux pouvant exister entre les conseillers municipaux et les agents de la commune et de la métropole. La Commission de déontologie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur fournit dans son rapport d'activité une analyse approfondie de l'assiduité des élus. Alors même que la loi ne leur impose pas, les élus peuvent se voir demander de remplir une déclaration d'intérêts, parfois mise en ligne sur le site internet de la collectivité. C'est le cas notamment pour les conseillers de la ville de Paris. Ces derniers peuvent adresser également à la commission de déontologie une déclaration de leur patrimoine qu'ils indiquent vouloir ou ne pas vouloir publier sur le site paris.fr. La Commission d'éthique de la région Ile-de-France a également pour mission de contrôler les déclarations d'intérêts et de patrimoine des élus régionaux, avec la présentation, chaque année, d'un rapport en assemblée plénière. Elle veille également au respect de certaines règles telles que l'interdiction des recrutements familiaux, l'interdiction de disposer d'un logement social, l'obligation d'assiduité aux séances du conseil, ou l'exigence de modération dans les déplacements, le respect des droits de l'opposition ou encore la transparence sur les indemnités perçues par les élus. Le Comité d'éthique de la Région Bourgogne-Franche-Comté examine les déclarations d'intérêt transmises par les élus régionaux et exerce aussi une veille des absences des élus régionaux aux assemblées plénières.

Certaines instances déontologiques se félicitent de l'accueil positif qui leur est réservé par les élus. Dans son deuxième rapport d'activité rendu public le 16 mars 2019, la Commission d'éthique de la région d'Ile-de-France constate ainsi un accroissement des saisines par les élus régionaux. D'autres structures se plaignent au contraire d'être trop rarement sollicitées. Tel est le cas du déontologue de Strasbourg ou de la Commission de déontologie de la région des Hauts-de-France, qui se plaint de n'avoir reçu en 2018 que 121 déclarations d'intérêts sur 170 de la part des élus, 13 déclarations d'invitations, deux déclarations de cadeaux et une seule déclaration de voyage. (...)

DOCUMENT 8

Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013

Loi relative à la transparence de la vie publique (extraits)

(...) En ce qui concerne le droit au respect de la vie privée :

12. Considérant qu'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives et les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ; qu'il lui est à tout moment loisible d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

13. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression » ; que la liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée ; que le dépôt de déclarations d'intérêts et de déclarations de situation patrimoniale contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée ainsi que la publicité dont peuvent faire l'objet de telles déclarations portent atteinte au respect de la vie privée ; que, pour être conformes à la Constitution, ces atteintes doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ; (...)

Quant aux déclarations des personnes titulaires de mandats électoraux :

18. Considérant que les dispositions du paragraphe I de l'article 12 prévoient que les déclarations d'intérêts des personnes visées aux 1° à 3° du paragraphe I de l'article 11 font l'objet d'une publication par la Haute autorité ; que les dispositions du paragraphe II de l'article 12 prévoient que les déclarations de situation patrimoniale des titulaires de fonctions exécutives locales visés au 2° du paragraphe I de l'article 11 sont, aux seules fins de consultation, tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales ; que ces deux dispositions prévoient également que tout électeur peut adresser à la Haute autorité toute observation écrite relative à ces déclarations ; que les noms et les adresses mentionnés dans les déclarations ne peuvent être rendus publics ;

19. Considérant, d'une part, qu'en prévoyant une publication des déclarations d'intérêts des personnes visées aux 1° à 3° du paragraphe I de l'article 11 par la Haute autorité, le législateur a entendu permettre à chaque citoyen de s'assurer par lui-même de la mise en œuvre des garanties de probité et d'intégrité de ces élus, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci ; que, s'agissant de personnes élues, l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi ;

20. Considérant, d'autre part, qu'en prévoyant une forme de publicité relative au patrimoine des titulaires de fonctions exécutives locales visés au 2° du paragraphe I de l'article 11, le législateur a, s'agissant d'élus d'établissements publics et de collectivités territoriales qui règlent les affaires de leur compétence par des conseils élus, porté au droit au respect de la vie privée une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ; que, par suite, les sept premiers alinéas du paragraphe II de l'article 12 doivent être déclarés contraires à la Constitution ; (...).

DOCUMENT 9

Pas de déontologue pour les élus locaux !

Elise Untermaier-Kerléo, *Actualité juridique. Collectivités territoriales – AJCT* - 21 janvier 2020

Répondant aux sentiments de détresse et d'abandon des élus locaux, exacerbés par le décès du maire de Signes, renversé par une camionnette dont il voulait verbaliser les occupants, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique s'est donnée pour ambition de « valoriser et accompagner ceux qui s'engagent pour la collectivité » (exposé des motifs du projet de loi). En contradiction avec cet objectif, la commission mixte paritaire a décidé de supprimer le droit des élus de consulter un référent déontologue. Pour parvenir à un compromis, la commission a en effet sacrifié l'article 30 *bis* A qui figurait dans le texte à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale. Ces dispositions procédaient d'un amendement proposé par deux députés, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition, et soutenu par le gouvernement (amendement n° 1660 adopté par l'AN en première lecture ; 3e séance publique du 21 nov. 2019). Elles faisaient donc l'objet d'un double consensus, entre la majorité et l'opposition, et entre le gouvernement et l'Assemblée nationale.

L'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales devait être complété par deux alinéas.

Le premier instaurait la possibilité pour tout élu local « de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques » consacrés dans la Charte de l'élu local. Cette dernière, apparue avec la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, est remise lors de la première réunion des instances délibératives des collectivités territoriales.

Le second alinéa renvoyait à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer « les modalités et les critères de désignation des référents déontologues ». Il était possible, notamment pour les petites collectivités, de prévoir que les référents des agents publics, désignés par les centres de gestion, pourraient désormais être également saisis par les élus. Cette solution était implicitement suggérée par la rédaction du texte, calquée sur celle de l'article 28 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, issue de la loi dite « Déontologie » n° 2016-483 du 20 avril 2016, relatif au référent déontologue pour la fonction publique. Outre les avantages de la simplicité, le choix d'un déontologue commun aux agents et aux élus d'une même collectivité permet de ne pas inutilement nourrir le sentiment d'un « deux poids, deux mesures » entre les obligations de différentes populations, comme l'a souligné la Haute autorité pour la transparence de la vie publique dans son Guide déontologique. C'est aussi la solution préconisée par l'Observatoire de l'éthique publique, *think tank* présidé par le député honoraire René Dosière, dont les travaux avaient d'ailleurs inspiré l'amendement.

Contrairement aux députés et sénateurs, aux agents publics et aux membres des juridictions judiciaires, administratives et financières, les élus locaux restent dépourvus de toute instance de proximité susceptible de les accompagner pour adopter les comportements et prendre les décisions conformes aux lourdes exigences déontologiques et pénales qui pèsent sur eux. Déjà, dans le silence de la loi, une quinzaine de collectivités ont pris l'initiative de créer des structures déontologiques compétentes à l'égard des élus. Dès septembre 2014, la ville de Strasbourg a institué un déontologue indépendant. Plus souvent, ce sont des structures collégiales qui ont été mises en place, telles que le Comité d'éthique de la ville de Nice (avr. 2014), la Commission de déontologie des élu.e.s du Conseil de Paris (oct. 2014), la Commission de déontologie de la région Provence Alpes-Côte d'Azur (janv. 2016), ou la Commission d'éthique de la région Ile-de-France (mai 2016). Sans remettre en cause, bien au contraire, les initiatives prises par les collectivités, il s'agit de créer un dénominateur commun à l'ensemble des collectivités.

Et si le projet de loi « 3D » - décentralisation, différenciation et déconcentration -, qui sera présenté au Parlement au printemps 2020, intégrait un quatrième D pour Déontologie ?

CHARTE 2020
DE L'ÉLU LOCAL

Mode d'emploi et bonnes pratiques
(extrait)

(...)

3- S'INSCRIRE DANS UNE DÉMARCHE VOLONTARISTE DE SENSIBILISATION

La prévention des manquements au devoir de probité (corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, concussion, favoritisme, détournement de fonds publics) dans les collectivités territoriales présente trois avantages :

- éviter non seulement la réalisation du risque et bien évidemment les poursuites avec leurs contraintes procédurales, mais aussi les sanctions qui peuvent en découler ;
- diffuser une culture de la déontologie parmi les acteurs publics locaux ;
- donner une bonne image de la collectivité et préserver, ou restaurer, la confiance des citoyens dans leurs élus.

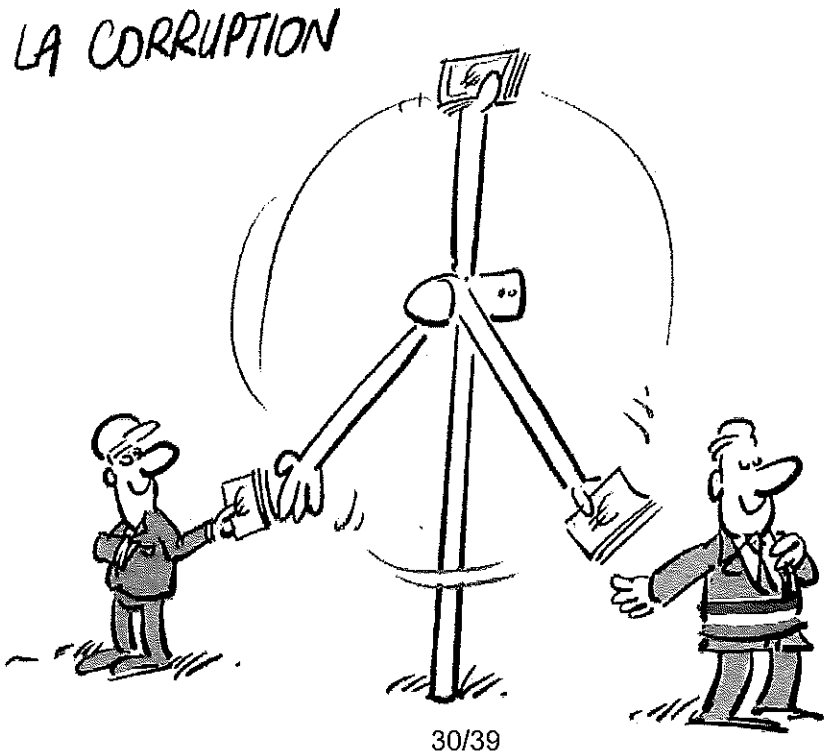
Toute politique de prévention repose en premier lieu sur un engagement de l'instance dirigeante (chef de l'exécutif et direction générale des services). C'est l'autorité territoriale qui doit donner l'impulsion, allouer les moyens nécessaires et montrer l'exemple. C'est le point de passage obligé. S'engager dans un processus de prévention sans respecter ce préalable hypothèque fortement tout plan de prévention des risques de corruption.

3.1
METTRE EN PLACE UN PLAN ANTICORRUPTION

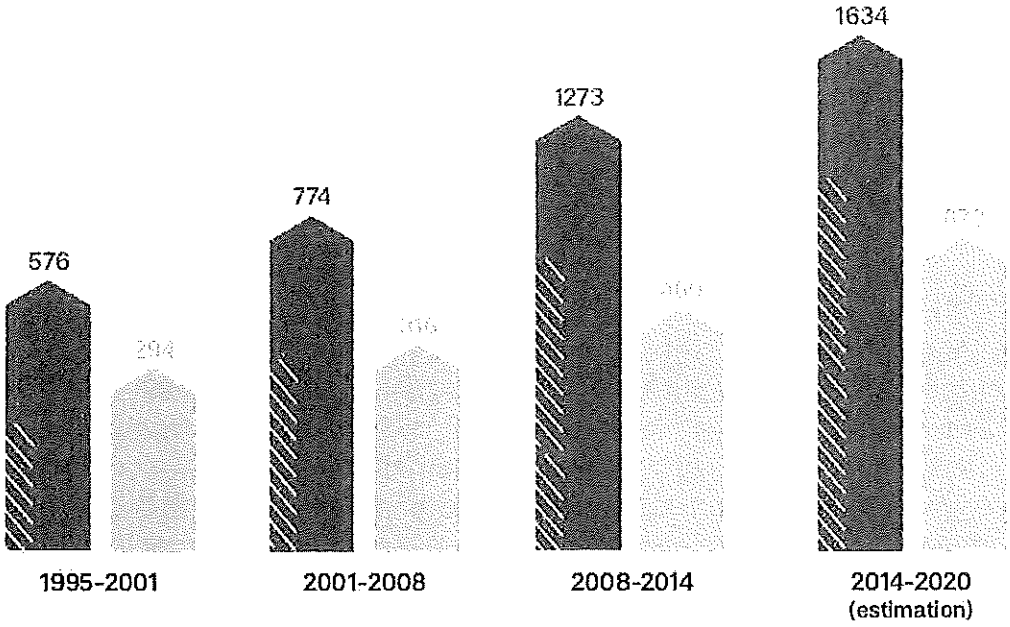
Si l'absence de plan anticorruption structuré ne donne pas lieu à sanction pour les collectivités territoriales, il reste que, selon les dispositions de l'article 3 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 (dite « loi Sapin 2 »), l'Agence française anticorruption (Afa) « contrôle, de sa propre initiative, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, et des associations et fondations reconnues d'utilité publique pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme ». Le préfet peut solliciter l'Afa pour contrôler une collectivité.

Les dispositifs mis en place doivent être proportionnés aux moyens et aux risques de la collectivité. Une commune rurale n'a évidemment pas les mêmes moyens matériels et humains qu'une grande collectivité qui peut s'appuyer sur des ressources et des compétences internes. Les exigences attendues ne seront pas identiques et il est inutile, et même contre-productif, de se lancer dans des « usines à gaz ».

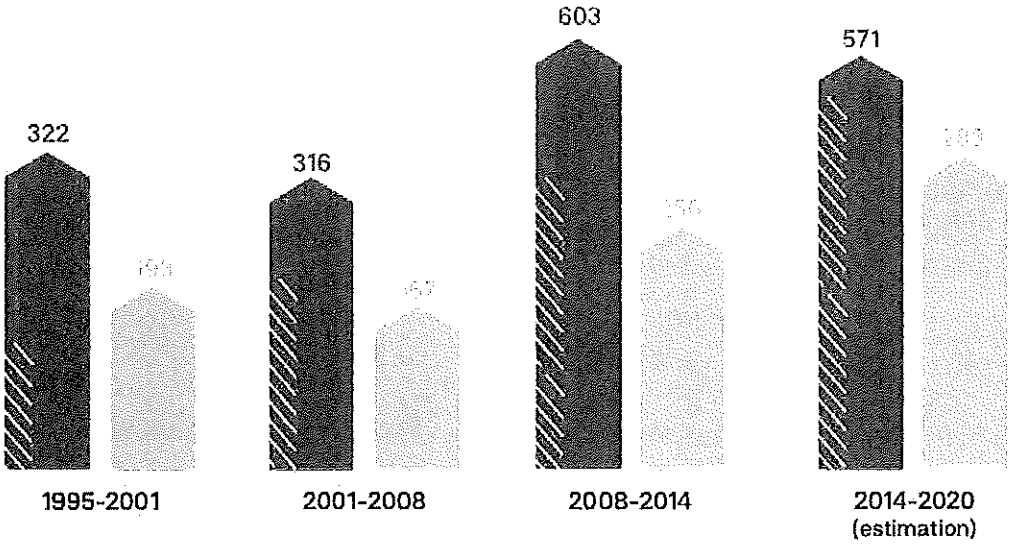
Pour autant, il faut avoir conscience que les communes rurales, comme l'attestent notamment les nombreuses jurisprudences citées dans le rapport annuel de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale et associative, ne sont pas épargnées par les comportements à risque. De fait, selon les chiffres de l'Observatoire SMACL, plus du tiers des élus communaux poursuivis (36 %) exercent leur mandat dans des communes de moins de 3 501 habitants.



Nombre d'élus locaux poursuivis et condamnés par mandature (toutes infractions confondues)



Nombre d'élus locaux poursuivis et condamnés par mandature pour manquements au devoir de probité



Élus poursuivis
Élus condamnés

À l'instar du document unique, le plan de prévention pour lutter contre les infractions d'atteinte à la probité est un outil au service des collectivités et des élus pour se préserver, mais aussi pour mettre en application de manière concrète les principes posés par la Charte de l'élu local.

Afin de permettre aux acteurs publics de préparer d'éventuels contrôles, l'Afa précise que, par analogie avec ce que la loi prévoit pour les autres acteurs économiques, il est attendu des acteurs publics (dont les collectivités territoriales), des associations et des fondations reconnues d'utilité publique qu'ils mettent en place un dispositif anticorruption, sous la responsabilité directe de l'instance dirigeante, comprenant :

- un code de conduite définissant et illustrant les différents types de comportements à proscrire, qui pourrait s'inspirer du présent guide ;
- un dispositif d'alerte interne ;
- une cartographie des risques d'atteinte à la probité ;
- un dispositif de formation au risque d'atteinte à la probité ;
- une procédure d'évaluation des tiers (fournisseurs, partenaires, etc) ;
- un dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre sur le fondement de la cartographie des risques (contrôle, identification, recommandations, détections).

Il s'agit là d'une déclinaison des principales obligations s'appliquant aux acteurs privés et qui sont fixées par l'article 17 II de la loi du 9 décembre 2016.

La mise en place d'un régime disciplinaire (point 7 de l'encadré) en cas de manquements ne peut s'appliquer aux élus. De fait, l'Afa ne reprend pas cette obligation s'agissant des recommandations à destination des collectivités. En effet, les élus sont d'abord et avant tout responsables devant leurs électeurs. Et hormis l'hypothèse d'une condamnation définitive à une peine d'inéligibilité prononcée par une juridiction, un élu ne peut être destitué en cours de mandature.

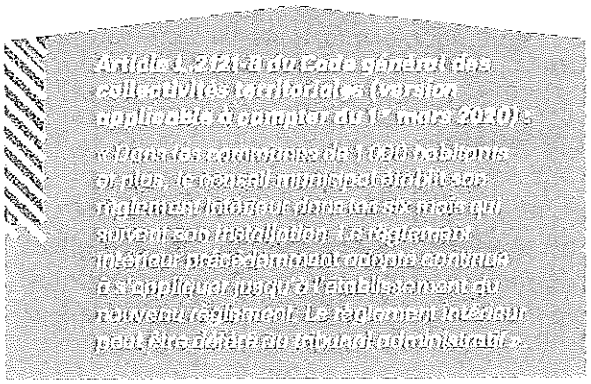
Rien n'interdit aux collectivités de rédiger, à partir de la Charte de l'élu local, du Code de conduite européen (publié en annexe) et du présent guide, son propre « code de bonne conduite » (ou « charte de déontologie ») adapté à la taille et aux moyens de la collectivité. Annexé au règlement intérieur de conseil municipal, il n'en aura que plus de poids.

Les entreprises privées doivent en effet mettre en œuvre :

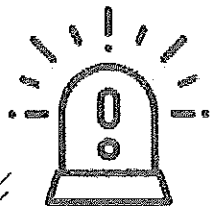
1. un code de conduite ;
2. un dispositif d'alerte interne ;
3. une cartographie des risques ;
4. des procédures d'évaluation de la situation des clients, fournisseurs ;
5. des procédures de contrôles comptables ;
6. un dispositif de formation destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés ;
7. un régime disciplinaire ;
8. un dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre.

Cela exigera une délibération du conseil municipal. L'occasion de souligner qu'à compter du 1er mars 2020, le seuil à partir duquel le conseil municipal doit adopter un règlement intérieur (dans les six mois de l'élection) a été rabaissé de 3 500 à 1 000 habitants.

Par ailleurs, en cas de manquements par un adjoint à une obligation contenue dans ce code de bonne conduite, rien ne s'oppose à ce que le maire retire à l'intéressé ses délégations. En effet, le maire peut librement retirer une délégation consentie à un adjoint à la seule condition que sa décision ne soit pas inspirée par un « motif étranger à la bonne marche de l'administration communale ». Il appartient simplement au conseil municipal de se prononcer sur le maintien de l'élu dans ses fonctions déléguées selon la procédure prévue par l'article L.2121-8 du Code général des collectivités territoriales.



Alerte



Si les délégations sont exercées sous la surveillance du maire, il n'en demeure pas moins que les délégations peuvent opérer un transfert de responsabilité si l'adjoint dispose des moyens, de la compétence et de l'autorité nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. Si le juge estime que ces trois critères sont cumulativement réunis (appréciation au cas par cas), l'adjoint peut engager sa responsabilité personnelle. Être désigné comme adjoint avec délégation n'est donc pas neutre juridiquement (pour un exemple voir : Cour de cassation, chambre criminelle, 4 septembre 2007, n° 07-80072).

3.2
CONNAÎTRE LES PRÉROGATIVES DE L'AGENCE FRANÇAISE ANTICORRUPTION (AFA)

Quels sont les pouvoirs de l'Agence française anticorruption à l'égard des collectivités ?

- L'Afa peut effectuer des contrôles sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Ces contrôles peuvent être demandés par le préfet ou suite à un signalement par une association agréée.

(...)

DOCUMENT 11

ANNEXE : Charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg

Adoptée par le Conseil municipal du 22 septembre 2014, modifiée par le Conseil municipal en date des 26 janvier 2015, du 28 mai 2018 et 24 juin 2019.

Un comportement éthique de la part des élus dans l'exercice de leur mandat étant l'une des conditions qui fonde la confiance des citoyens dans l'action de leurs représentants, le Conseil municipal a souhaité se doter d'une charte de déontologie qui en fixe clairement le cadre afin d'écarter les risques de situation de conflits d'intérêts.
Les conseillers municipaux seront attentifs à respecter les dispositions de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, qui définit le conflit d'intérêt comme *« toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».*

Préambule

Le terme « conseillers municipaux » désigne tous les élus du Conseil, quelle que soit leur fonction.
De manière générale et pendant toute la durée de leur mandat, les élus du conseil municipal de Strasbourg s'interdisent d'agir ou de tenter d'agir de façon à favoriser leurs intérêts personnels ou ceux de toute autre personne; de se prévaloir de leur fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser leurs intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne; de solliciter ou de recevoir quelque avantage que ce soit en échange d'une prise de position ; d'accepter tout cadeau ou tout autre avantage, quelle que soit sa valeur, qui peut influencer leur indépendance de jugement ; d'utiliser les ressources de la municipalité ou de tout autre organisme associé à des fins personnelles ou à des fins autres que les activités liées à l'exercice de leurs fonctions; de communiquer des renseignements obtenus dans l'exercice de leurs fonctions pour favoriser leurs intérêts personnels ou ceux de toute autre personne.
Les dispositions de cette charte s'appliquent aux conseillers municipaux, quelle que soit leurs fonctions, dans l'exercice de leur mandat et de leurs représentations dans les divers organismes associés.

Article 1 -Principes généraux-

Les conseillers municipaux s'engagent à respecter les principes de respect, de transparence, d'honneur, d'intégrité, de probité, d'impartialité, de courtoisie et d'exemplarité. Ils doivent, à l'occasion de leurs fonctions et pour les décisions qu'ils prennent, faire prévaloir l'intérêt public et le bien commun dont ils ont la charge. Ils doivent agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat.

Article 2 -Présence-

Ils s'engagent à être présents, sauf motif sérieux, aux séances du conseil municipal mais aussi d'assumer pleinement la charge de la représentation dudit conseil au sein des divers organismes où ils ont été élus. Leur prise de parole doit refléter le respect de tous les citoyens de Strasbourg, sans distinction aucune et dans le respect des valeurs républicaines, notamment dans les échanges entre toutes les tendances qui représentent la population au sein de l'assemblée.

Article 3 -Conflits d'intérêts-

Ils se déportent lors des réunions préparatoires, débats et votes sur toutes les questions, sujets ou dossiers pour lesquels ils ont un intérêt personnel, familial ou professionnel à l'affaire appliquant les dispositions de l'article L. 2131-11 du Code général des collectivités territoriales relatif à l'illégalité des délibérations auxquelles ont pris part des membres du conseil, intéressés à l'affaire.
Les membres des commissions permanentes ou ad hoc d'attribution de la commande publique (marchés publics, DSP, PPP, concessions...) et de toute procédure se traduisant par une contractualisation (acquisition et cessions immobilières, mécénat, sponsoring, partenariat,...) seront particulièrement attentifs à ces dispositions.
Afin d'éviter toute situation décrite à l'article de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les conseillers municipaux doivent faire connaitre tout intérêt particulier susceptible d'interférer avec leur action publique [1] et prendre les dispositions utiles pour mettre un terme au conflit d'intérêt qui en résulte.
Les conseillers, sur la base du volontariat, remplissent une déclaration d'intérêts inspirée par celle prévue par le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ce document sera transmis au déontologue qui en assure l'archivage de manière sécurisée et confidentielle. Lui seul pourra consulter ce document.
Le Maire et les adjoints au Maire adressent au déontologue une copie de leurs déclarations d'intérêts faites auprès de cette même Haute Autorité. Ces documents sont ensuite mis à disposition du public via le site Internet de Strasbourg Eurométropole dans la rubrique dédiée à l'Open Data.

Article 4 -Moyens matériels-

Les moyens matériels – matériel informatique et de communication, fournitures administratives, affranchissement, reprographie, ... mis à la disposition individuelle des élus et les moyens en locaux et en personnel mis à la disposition des groupes, sont exclusivement réservés à l'exercice du mandat municipal. Il en va de même des moyens spécifiques dont disposent les membres de l'exécutif (bureau, secrétariat, pool de véhicules,...).

Article 5 -Voyages-

Ils s'engagent à déclarer préalablement auprès de l'exécutif tout voyage d'étude lié à un projet de la collectivité.

Article 6 -Logement-

Ils s'engagent, s'ils disposent d'un logement locatif social ou du domaine privé des bailleurs sociaux, au sens de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, géré par un bailleur social de la Ville de Strasbourg à saisir la collectivité afin qu'elle analyse si les motifs et conditions d'attribution du logement demeurent valides.

---

[1] les activités professionnelles exercées depuis les cinq années précédant l'élection et qui ont donné lieu à rémunération, contrepartie financière ou avantages en nature ; les participations aux organes dirigeants d'un organisme privé ou public, ainsi que les participations financières dans le capital d'une société, depuis les cinq années précédant l'élection ; les activités professionnelles du conjoint, concubin ou partenaire lié par un partenariat civil, à la date de l'élection ; les activités bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts, exercées depuis les cinq années précédant l'élection.

Article 7 -Déontologue-

La ville de Strasbourg procède à la nomination d'un déontologue qui a pour mission d'examiner les conflits d'intérêts qui affecteraient l'ensemble des élus municipaux dans l'exercice de leur mandat. Plus généralement, il est chargé de veiller au respect de la charte de déontologie du Conseil municipal de Strasbourg.
Le Maire propose sa désignation, après avis favorable de la majorité des présidents des groupes politiques. Le conseil doit adopter cette proposition à la majorité des trois cinquièmes.
Le déontologue est nommé pour la durée du mandat du conseil municipal. Il continue d'exercer ses fonctions jusqu'à approbation par le conseil municipal de la désignation de son successeur dans un délai de trois mois au plus tard après le renouvellement de l'assemblée délibérante.
Il peut être saisi par tout conseiller municipal qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des principes énoncés dans la présente charte. Les demandes de consultation et les avis rendus sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le conseiller concerné. Le déontologue établit un registre des consultations qui demeure confidentiel.
Lorsqu'il constate, après étude, un manquement aux principes énoncés dans la charte de déontologie, le déontologue en informe le conseiller municipal concerné. Il fait au conseiller toutes préconisations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses devoirs

Il peut aussi être saisi pour toute question en lien avec la charte par des tiers, y compris les membres du conseil municipal ou de l'administration. La saisine doit être formulée de manière écrite, motivée et nominative. Le déontologue apprécie si la demande relève de son champ de compétence sinon il renvoie ladite demande à l'administration pour un traitement dans le cadre des procédures gracieuses ou hiérarchiques. Dans le cas où il s'estime compétent pour instruire le dossier, le déontologue procède à un examen contradictoire du dossier. Les recommandations qu'il formule à l'issue de cet examen sont communiquées au conseiller intéressé ainsi qu'à l'auteur de la saisine. Elles sont publiées sur le site de la ville de Strasbourg après avoir fait l'objet d'une anonymisation. Dans le respect de la confidentialité qui s'impose à lui, il publie un rapport annuel faisant la synthèse de ses activités. Il rédige, dans les trois mois suivant la fin de son mandat un rapport final couvrant l'ensemble des années durant lesquelles il a exercé sa fonction. Il peut rendre publiques des recommandations d'ordre général. Par ailleurs, il bénéficie d'un droit d'expression orale.

Article 8 -Bilan-

La mise en œuvre des dispositions de la présente charte fera l'objet d'un bilan discuté entre groupes politiques afin d'en déterminer la pertinence et d'en étudier les éventuels amendements.

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

Guide de la Loi engagement et proximité

Loi promulguée le 27 décembre 2019 (extraits)

Mesures phares de la loi (...)

▶ REVALORISER LES INDEMNITÉS DES ÉLUS ET AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX

Article 91 - Prendre en charge les frais de garde des personnes à charge pour les élus locaux

Esprit de l'article : Afin d'améliorer les conditions d'exercice du mandat des élus locaux, cet article introduit la prise en charge obligatoire des frais de garde des personnes à charge (enfants de moins de 6 ans ou personnes dépendantes) engendrés par les réunions obligatoires (à savoir les conseils municipaux, les commissions ou les réunions où ils représentent la commune).
Lorsqu'ils engagent des frais de garde du fait de l'exercice du mandat en dehors des réunions obligatoires, le maire, ses adjoints et les exécutifs départementaux et régionaux peuvent obtenir de la commune une aide financière dès lors qu'ils ont recours au chèque emploi-service universel (CESU). La condition d'avoir cessé son activité professionnelle et, pour les adjoints, d'être élu d'une commune de plus de 20 000 habitants, est dorénavant supprimée.

Mise en œuvre de la mesure: L'article prévoit que les membres du conseil municipal bénéficient automatiquement d'un remboursement par la commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions obligatoires, dans la limite du SMIC horaire. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le remboursement auquel a procédé la commune est compensé par l'État.

Articles 92 et 93 - Revaloriser les indemnités maximales des maires et adjoints des communes de moins de 3 500 habitants

Esprit de l'article: Mieux rémunérer les élus locaux des petites communes et de manière plus transparente apparaît aujourd'hui nécessaire. Alors qu'ils passent un temps important au service de leur commune et de leurs concitoyens, les indemnités des élus sont encadrées par une grille avec des effets de seuil.

Mise en œuvre de la mesure: Les taux maximaux pour les trois premières strates de communes (moins de 500 habitants, de 500 à 1 000, de 1 000 à 3 500) sont augmentés respectivement de 50 %, 30 % et 20 %, pour les maires et leurs adjoints.

La loi introduit les plafonds indemnitaires pour les maires et les adjoints.

La loi introduit les plafonds indemnitaires suivants pour les maires :

	État du droit antérieur		État du droit suite à la promulgation de la loi engagement et proximité		
Population *(en nombre d'habitants)*	Taux maximal *(en % de l'IB 1027)*	Indemnité maximale *(en euros)*	Taux maximal *(en % de l'IB 1027)*	Indemnité maximale *(en euros)*	Évolution
Moins de 500	17	661,20	25,5	991,80	+ 50 %
De 500 à 999	31	1 205,71	40,3	1 567,43	+ 30 %
De 1 000 à 3 499	43	1 672,44	51,6	2 006,93	+ 20 %

Elle introduit les plafonds indemnitaires suivants pour les adjoints :

	État du droit antérieur		État du droit suite à la promulgation de la loi engagement et proximité		
Population *(en nombre d'habitants)*	Taux maximal *(en % de l'IB 1027)*	Indemnité maximale *(en euros)*	Taux maximal *(en % de l'IB 1027)*	Indemnité maximale *(en euros)*	Évolution
Moins de 500	6,6	256,70	9,9	385,05	+ 50 %
De 500 à 999	8,25	320,88	10,7	416,17	+ 30 %
De 1 000 à 3 499	16,5	641,75	19,8	770,10	+ 20 %

Les plafonds indemnitaires sont inchangés pour les maires et adjoints des communes de 3 500 habitants ou plus.
La procédure de fixation des indemnités est inchangée : sauf délibération contraire du conseil municipal à la demande du maire, les indemnités du maire sont automatiquement fixées au plafond.

S'agissant de la possibilité de majorer les indemnités de fonction dans certaines communes (chef-lieu, commune touristique, commune sinistrée, etc.), la mesure en éclaircit les modalités (nécessité de voter dans un premier temps les indemnités de fonction et dans un second temps les majorations) et en élargit le bénéfice aux conseillers délégués qui en étaient jusqu'à présent exclus.
La dotation particulière élu local (DPEL) est par ailleurs abondée de 28 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances pour 2020 : elle est doublée pour les communes de moins de 200 habitants dont les ressources sont faibles et augmentée de 50 % dans celles de 200 à 500 habitants, ce qui accompagnera à ces communes dans la réévaluation des indemnités.
Enfin, en matière de transparence, les EPCI et les communes publieront désormais chaque année un état présentant l'ensemble des indemnités dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de l'ensemble de leurs responsabilités, y compris au sein de sociétés locales ou syndicats.

Article 94 et 95 - Permettre la minoration des indemnités des élus en cas d'absentéisme

Esprit de l'article: Ces deux articles visent à encourager la participation des élus aux réunions obligatoires.

Mise en œuvre de la mesure: Les articles permettent aux communes et EPCI de plus de 50 000 habitants de moduler, s'ils le souhaitent et dans des conditions fixées par leur règlement intérieur, les indemnités allouées à leurs conseillers en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. La réduction éventuelle de ce montant ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée.

Article 96 - Maintenir les indemnités des présidents et vice-présidents de syndicats

Esprit de l'article: Les présidents et vice-présidents de syndicats exercent des responsabilités importantes. Or la loi NOTRe du 7 août 2015 introduit l'impossibilité, pour les présidents et vice-présidents de syndicats dont le périmètre est inférieur à celui de l'EPCI d'être rémunérés. Cet article vise à maintenir les indemnités de fonction des présidents et vice-présidents de syndicats au-delà du 1er janvier 2020, dès lors que ces structures continuent d'exercer leurs compétences, indépendamment de la taille de ces dernières.

Mise en œuvre de la mesure: La disposition de la loi NOTRe qui devait, au 1er janvier 2020, mettre un terme à la rémunération de présidents et vice-présidents de syndicats dont le périmètre est inférieur à celui de l'EPCI est abrogée. Lorsqu'un syndicat mixte est composé exclusivement de communes, départements, régions, EPCI, ou de syndicats mixtes qui en sont eux-mêmes exclusivement constitués, les membres de son exécutif peuvent également désormais percevoir des indemnités ou remboursements de frais.

Article 98 - Mieux prendre en charge les frais de déplacement dans les EPCI

Esprit de l'article: Certains EPCI sont très étendus. Une meilleure prise en charge des frais de déplacements des conseillers communautaires par les EPCI permet une meilleure participation aux réunions.

Mise en œuvre de la mesure : Les conseillers communautaires qui perçoivent une indemnité pourront faire prendre en charge leurs frais de déplacement par leur EPCI. Cette mesure est étendue à l'ensemble des

conseillers communautaires de Polynésie française. Les élus handicapés bénéficient également d'une prise en charge spécifique pour leurs déplacements dans le cadre de leur mandat intercommunal, ce qui n'était pas possible jusqu'à présent.

(...)

▶ FORMER LES ÉLUS LOCAUX ET RECONNAÎTRE LEURS COMPÉTENCES ACQUISES

Article 105 - Réformer par ordonnance la formation des élus locaux

Esprit de l'article: Seuls 10% des élus bénéficient de formations. Le droit à la formation sera désormais ouvert à tous les élus, dès la première année du premier mandat.

Mise en œuvre de la mesure: Une ordonnance viendra préciser le contenu de cette réforme dans les 9 mois suivant la publication de la loi. Les principaux objectifs de cette ordonnance sont de :

1. former plus d'élus, et singulièrement plus d'élus ruraux ;
2. faire bénéficier les élus de formations de meilleure qualité ;
3. prévoir une meilleure articulation entre les dispositifs de formation (DIF, formation par les collectivités, CPF) ;
4. garantir une soutenabilité financière des dispositifs sur le long terme ;
5. accroître la transparence sur les formations et l'emploi des fonds.

Article 107 - Renforcer la formation des élus de toutes les communes

Esprit de l'article: En rendant obligatoire la formation des élus en début de mandat dans les communes de moins de 3 500 habitants, la mesure entend permettre à tous les élus, particulièrement ceux qui ne disposent pas de services administratifs étoffés pour les épauler, de bénéficier d'une formation minimale.

Mise en œuvre de la mesure: Cette mesure sera précisée par l'ordonnance prévue à l'article 105.

Article 108 - Faciliter l'accès des élus locaux aux fonctions de chargés d'enseignement

Esprit de l'article: En précisant que les chargés d'enseignement doivent exercer une activité professionnelle en dehors de leur activité d'enseignement, le code de l'éducation n'évoque pas les élus locaux. Cet article vise à ouvrir aux élus locaux la possibilité d'être chargé d'enseignement, en raison de leur mandat électif.

Mise en œuvre de la mesure: L'article L. 952-1 du code de l'éducation précise désormais que les chargés d'enseignement peuvent exercer une fonction exécutive locale.

Article 110 - Faciliter la validation des acquis de l'expérience (VAE) liée à un mandat électif

Esprit de l'article: Une expérience d'élu local constitue une expérience riche et formatrice, or la loi ne prévoit pas explicitement un accès à la validation des acquis de l'expérience.
Mise en œuvre de la mesure: Cet article modifie l'article L. 611-1 du code de travail en y précisant que l'expérience liée à l'exercice d'un mandat d'élu au sein d'une collectivité territoriale permet de prétendre à la validation des acquis par l'expérience (VAE) et aux certifications associées.

▶ RENFORCER LES DROITS DE L'OPPOSITION

Article 109 - Renforcer les droits de l'opposition afin de faire vivre la démocratie locale

Esprit de l'article : L'objectif est de s'assurer que l'opposition puisse s'exprimer dans les conseils municipaux.

Mise en œuvre de la mesure : Une fois par an, lorsqu'au moins un dixième des membres d'un conseil municipal le demande, un débat portant sur la politique générale de la commune est organisé lors du conseil municipal suivant.